**Воложанинов Д.В.**

**начальник Правового отдела**

**Администрации г. Губкинский**

**Некоторые проблемы правового регулирования муниципальной службы. Федеральный и региональный аспект.**

Начавшаяся в 1993 году конституционно-правовая реформа изменила формировавшуюся десятилетиями систему отечественного законодательства. Ее темпы и масштаб были настолько велики, а вновь складывающиеся общественные отношения столь нетипичны, что в их законодательное регулирование конституционным путем были включены представительные органы, как Российской Федерации, так и ее субъектов. Если по Конституции РСФСР 1978 года правом принимать собственные законы обладали лишь автономные республики, то с 1993 года свое законодательство вправе стали иметь все субъекты РФ.

Данная практика вполне объяснима требованиями, выдвинутыми принципиальными изменениями в экономике и общественном строе России, но в ряде отраслей законодательства она не вполне оправдана, а где-то подчас и недопустима вовсе.

Именно в данном контексте представляется мне нелогичное развитие одного из институтов муниципального права - законодательства о муниципальной службе. Наделав много шума, как для непосредственных субъектов указанных правоотношений, так и вокруг них в общественном сознании, во многих моментах так и не реализовавшись на практике, законодательство о муниципальной службе уже сейчас нуждается в серьезном изменении.

Федеральный закон от 8 января 1998 года "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" в пункте 7 части 1 статьи 5 устанавливает **единство** основных требований к муниципальной службе в качестве одного из основных принципов муниципальной службы в Российской Федерации. В то же время, установив ряд запретов и гарантий муниципальной службы, федеральный закон состоит, в большинстве своем, из отсылочных норм, корреспондирующих к законам субъектов Российской Федерации, уставам и иным нормативным правовым актам органов местного самоуправления.

Таким образом, в законе заложено ключевое противоречие, имеющее крайне негативные практические последствия.

Статья 2 указанного закона определяет муниципальную службу как профессиональную деятельность, осуществляемую на постоянной основе, на муниципальной должности, не являющейся выборной. Отношения, связанные с прохождением муниципальной службы, подлежат регулированию законодательством о труде с особенностями, установленными законодательством о муниципальной службе.

На какую же муниципальную должность принимается работник при первом поступлении на муниципальную службу и по какой проходит муниципальную службу при дальнейших перемещениях.

Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» в статье 8 «Классификация муниципальных должностей муниципальной службы» установил:

«Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации».

Сравнительный анализ основных муниципальных должностей ряда городов Урала, Сибири и Дальнего Востока показал, что все муниципальные должности, также как и государственные должности подразделяются на пять групп:

1. высшие муниципальные должности;
2. главные муниципальные должности;
3. ведущие муниципальные должности;
4. старшие муниципальные должности;
5. младшие муниципальные должности.

Но распределение муниципальных должностей по группам в разных городах проведено различно.

Так должность заместителя мэра в ряде городов отнесена к высшей группе муниципальных должностей (Новосибирск, Барнаул, Благовещенск, Екатеринбург, Кемерово, Курган, Хабаровск), а в ряде городов (Иркутск, Пермь, Тюмень, Чита) к главной группе муниципальных должностей.

Должность начальника управления в Новосибирске, Кемерово является высшей муниципальной должностью, в Барнауле, Благовещенске, Екатеринбурге, Кургане, Хабаровске - главной, а в Иркутске, Перми, Тюмени, Чите - ведущей муниципальной должностью.

Должность начальника отдела в Новосибирске отнесена к главной муниципальной должности, в Барнауле, Благовещенске, Екатеринбурге, Кемерово, Кургане, Хабаровске - к ведущей, в Иркутске, Перми, Тюмени, Чите это старшая муниципальная должность.

Должность главного специалиста в Кургане отнесена к ведущей муниципальной должности, в Новосибирске, Барнауле, Благовещенске, Екатеринбурге, Кемерово, Тюмени, Хабаровске - к старшей, в Иркутске, Перми, Чите к младшей муниципальной должности.

Анализируя характер деятельности в органах местного самоуправления, можно все должности разделить на пять групп:

1. должности, исполнение обязанностей по которым, как правило, связано с деятельностью учетно-статистического, делопроизводственного и иного вспомогательного характера;
2. должности, исполнение обязанностей по которым, как правило, связано с деятельностью преимущественно информационно-аналитиче­ского характера;
3. должности, исполнение обязанностей по которым заключается в непосредственной организации работы муниципальных служащих первых двух групп, а также предусматривает разработку нормативно-правовых актов и деятельность информационно-аналитического характера;
4. должности, исполнение обязанностей по которым заключается в опосредованной организации работы муниципальных служащих первых двух групп через непосредственное руководство деятельностью муниципальных служащих третьей группы, а также предусматривает разработку нормативно-правовых актов и деятельность информационно-аналитического характера;
5. должности, исполнение обязанностей по которым заключается в принятии административных решений.

Таким образом, не смотря на функциональное единство муниципальной службы, именно оно и не принимается за основу в классификации должностей. На практике, в различных муниципальных образованиях, за принцип берется особенности внутрииерархической организации аппарата. Помимо недоумения о том, каким образом специалист, участвующий в решении сложнейших проблем (к примеру, специалист юридической службы) может занимать младшую муниципальную должность являясь главным специалистом, возникают чисто практические трудности при перемещениях таких специалистов из аппарата администрации города или района одного субъекта Федерации в органы государственной власти другого субъекта РФ. Ведь соотношение муниципальных и государственных должностей устанавливается также законом субъекта, а не федеральным законом. В итоге несогласованность законодательства субъектов Федерации может сказаться на правах граждан, к примеру, в сфере социального обеспечения (см. статью 18 ФЗ "Об основах муниципальной службы в РФ" о пенсионном обеспечении).

Другое противоречие заложено в законодательном определении квалификационных требований по муниципальным должностям муниципальной службы.

В статье 5 Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" закреплен один из принципов муниципальной службы в Российской Федерации - принцип равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их профессиональной подготовкой и способностями. Однако отсылочное положение статьи 20 федерального закона ставит названный принцип под сомнение. В соответствии со статьей 20 требования к муниципальным должностям муниципальной службы устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. То есть, переезжая в рамках даже соседних субъектов Федерации, к примеру, из Ямало-Ненецкого автономного округа в Ханты-Мансийский, специалист, обладающий достаточным опытом и необходимым образованием с должности ведущей может попасть на главную или старшую муниципальную должность, либо наоборот.

Сравнительный анализ требований к образованию муниципальных служащих ряда городов Урала, Сибири и Дальнего Востока показал, что для занятия должности муниципальной службы, в основном требуется иметь высшее профессиональное образование по специализации муниципальных должностей или образование, считающееся равноценным, или любое высшее образование. Правда, в Новосибирске и Иркутске, для занятия высших муниципальных должностей, к равноценному образованию необходимо иметь высшее профессиональное образование. В Ямало-Ненецком автономном округе для занятия высшей муниципальной должности помимо высшего профессионального образования или образования, считающегося равноценным, необходимо иметь так же дополнительное высшее образование по специальности "государственное или муниципальное управление" (статья 2 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа "О квалификационных требованиях по муниципальным должностям муниципальной службы и квалификационных разрядах муниципальных служащих").

Для младших муниципальных должностей допускается среднее профессиональное образование по специализации муниципальных должностей.

## Сравнительный анализ требований

## к образованию муниципальных служащих городов Урала, Сибири и Дальнего Востока

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование должности | Ямало-Ненецкий автономный округ | Новосибирск  99 | Благовещенск | Иркутск | Кемерово | Курган |
| Высшее проф. образование по специализации мун. должностей или образование, считающееся равноценным с доп. высшим проф. образованием | Высшая | Высшая |  | Главная |  |  |
| Высшее проф. образование по специализации мун. должностей или образование, считающееся равноцен. | Главная  Ведущая |  | Высшая  Главная | Ведущая |  |  |
| Высшее проф. образование по специальности «гос. и мун. управление» или по специализации мун. должностей | Старшая | Главная |  |  |  |  |
| Высшее проф. образование по специализации муниципальных должностей |  | Ведущая |  |  |  | Главная  Ведущая  Старшая |
| Высшее профессиональное образование |  | Старшая | Ведущая  Старшая |  | Главная  Ведущая  Старшая | Ведущая  Старшая  Младшая |
| Высшее или среднее проф. образование по специализации мун. должностей или образование, считающееся равноценным |  |  |  | Старшая  Младшая |  |  |
| Высшее или среднее проф. образование по специализации мун. должностей |  |  |  |  |  | Младшая |
| Среднее проф. образование по специализации мун. должностей | Младшая |  | Младшая |  |  |  |
| Среднее проф. образование |  | Младшая |  |  |  |  |

Помимо различий в квалификационных требованиях к муниципальным должностям муниципальной службы в различных субъектах Российской Федерации, серьезной проблемой в настоящее время является противоречие закона фактического закону юридическому. То есть требования законодательства субъектов Российской Федерации к муниципальным должностям муниципальной службы неадекватны реальному положению дел.

Так Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 22 сентября 1999 года "О квалификационных требованиях по муниципальным должностям муниципальной службы и квалификационных разрядах муниципальных служащих в Ямало-Ненецком автономном округе" установил следующие требования к гражданам, претендующим на занятие муниципальных должностей:

1) для высших муниципальных должностей муниципальной службы необходимо иметь высшее профессиональное образование по специализации муниципальной должности или образование, считающееся равноценным, с дополнительным высшим профессиональным образованием по специальности "государственное и муниципальное управление";

2) для главных муниципальных должностей - высшее профессиональное образование по специализации муниципальной должности, либо образование, считающееся равноценным, либо по специализации "государственное и муниципальное управление";

3) для ведущих муниципальных должностей - высшее профессиональное образование по специализации муниципальной должности, либо образование, считающееся равноценным, либо по специализации "государственное и муниципальное управление";

4) для старших муниципальных должностей муниципальной службы - высшее профессиональное образование по специальности "государственное и муниципальное управление" либо по специализации муниципальных должностей или образование, считающееся равноценным;

5) для младших муниципальных должностей муниципальной службы - среднее профессиональное образование по специализации муниципальных должностей муниципальной службы или образование, считающееся равноценным.

На практике данные требования крайне сложно исполнить.

Так, из анализа данных, представленных отдельными муниципальными образованиями по Постановлению Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа №558 от 4 августа 1999 года, можно заключить, что требования к муниципальным должностям муниципальной службы только по образованию (без учета требований по стажу) фактически не исполняются. В аппарате Администрации города Ноябрьска всего шесть специалистов занимают младшие муниципальные должности, в то время как специалистов, обладающих средним специальным образованием - 31. Следовательно, двадцать пять специалистов не отвечают установленным законом квалификационным требованиям, так как работают на старших, ведущих, главных и иных муниципальных должностях. В других муниципальных образованиях картина редко отличается.

Требования к муниципальным должностям муниципальной службы, установленные законом автономного округа по стажу так же не везде могут быть исполнены. Важным недостатком закона "О квалификационных требованиях по муниципальным должностям муниципальной службы и квалификационных разрядах муниципальных служащих в Ямало-Ненецком автономном округе" является абсолютная определенность требований по стажу, что противоречит части 1 статьи 11 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа "О муниципальной службе в Ямало-Ненецком автономном округе", в соответствии с которым конкретные требования к муниципальным должностям устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления с учетом требований законов автономного округа и федеральных законов. Полагаю, что более разумным было бы установление альтернативных или относительно определенных требований к стажу муниципальных должностей, к примеру - от одного года до трех лет.

На откуп региональному законодательству отдано установление и квалификационных разрядов муниципальных служащих.

В соответствии со статьей 9 Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" квалификационные разряды присваиваются муниципальным служащим по результатам квалификационного экзамена или аттестации и указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы в соответствии с классификацией муниципальных должностей муниципальной службы.

Квалификационные разряды, порядок их присвоения и сохранения при переводе или поступлении муниципальных служащих на иные муниципальные должности муниципальной службы, либо государственные должности государственной службы субъектов Российской Федерации, а также при увольнении муниципальных служащих с муниципальной службы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. Часть 5 статьи 1 Закона автономного округа "О муниципальной службе в Ямало-Ненецком автономном округе" соответствует редакции федерального закона.

Таким образом, законодательные установления ограничиваются границами территориальной юрисдикции автономного округа, да и любого другого субъекта Федерации. В то же время специалист, отработав определенное время в органах местного самоуправления, может переехать из Салехарда в Омск или из Москвы в Воронеж. Каково будет соотношение квалификационных разрядов по прежней и по новой муниципальной должности?

## Сравнительный анализ квалификационных разрядов

## муниципальных служащих городов Урала, Сибири и Дальнего Востока

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование должности | Благовещенск | Екатеринбург | Иркутск | Ямало-Ненецкий автономный округ |
| Действительный муниципальный советник 1 класса | Высшая | Высшая | Главная | Высшая |
| Действительный муниципальный советник 2 класса | Высшая | Высшая | Главная | Высшая |
| Действительный муниципальный советник 3 класса | Высшая | Высшая | Главная | Высшая |
| Муниципальный советник |  |  |  |  |
| Муниципальный советник 1 класса | Главная  Ведущая | Главная  Ведущая | Ведущая | Главная |
| Муниципальный советник 2 класса | Главная  Ведущая | Главная  Ведущая | Ведущая | Главная |
| Муниципальный советник 3 класса | Главная  Ведущая | Главная  Ведущая | Ведущая | Главная |
| Советник муниципальной службы 1 класса | Старшая | Старшая | Старшая | Старщая |
| Советник муниципальной службы 2 класса | Старшая | Старшая | Старшая | Старшая |
| Советник муниципальной службы 3 класса | Старшая | Старшая | Старшая | Старшая |
| Референт муниципальной службы 1 класса | Младшая | Младшая | Младшая | Младшая |
| Референт муниципальной службы 2 класса | Младшая | Младшая | Младшая | Младшая |
| Референт муниципальной службы 3 класса | Младшая | Младшая | Младшая | Младшая |
|  |  |  |  |  |

Таким образом, столь либеральный, диспозитивный подход к установлению ряда существенных правовых институтов муниципальной службы не только противоречит принципу единства требований к муниципальной службе, установленных в федеральном законе, но и способен негативным образом сказаться на законных интересах граждан, осуществляющих свою профессиональную деятельность на муниципальных должностях, а значит и на гарантиях муниципальных служащих, в целом на устойчивости муниципального управления.

Однако из приведенного в данном материале анализа регионального законодательства не всегда следует его несостоятельность в сфере регулирования отношений муниципальной службы, хотя отдельные отношения следует регламентировать все же на федеральном уровне. В соответствии с пунктом "н" статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации местного самоуправления, а значит и муниципальной службы в Российской Федерации, относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а, значит, причины сложившихся противоречий кроются в общем отставании федерального законодательства.

Полагаю, что выход из сложившейся ситуации может находиться в совместных инициативах органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, а так же различных ассоциаций и соглашений городов и субъектов РФ.